

Estudios Geográficos
Vol. LXXVIII, 282, pp. 373-382
Enero-junio 2017
ISSN: 0014-1496
eISSN: 1988-8546

Noticias y comentarios

El turismo rural en México: Una aproximación conceptual al debate suscitado sobre las políticas públicas desarrolladas, la irrupción de agentes externos y las nuevas metodologías de acción endógena y participativa

INTRODUCCIÓN

En 2015, México registró un incremento del 3.8% en las divisas turísticas (Fundación BBVA Bancomer, 2016)¹; en ese mismo año, la afluencia de turistas extranjeros al país creció un 9.5% (Reyna Quiroz, 2016)². Estos son datos buenos para una actividad que en el 2011 participó en un 8.6% del PIB de México (SECTUR, 2013)³.

Más en concreto, en los últimos años, se ha observado un impulso significativo en la actividad turística rural en México. Este hecho puede incidir muy positivamente en la solución de los problemas que caracterizan al medio rural, como la pobreza y la marginación. En suma, un nuevo elemento entra en consideración a la hora de tomar decisiones sobre la orientación que deben seguir las políticas de desarrollo de las comunidades rurales: los recursos naturales y

¹ Fundación BBVA Bancomer (2016): *Situación Sectorial Regional*, México, Reporte.

² Reyna Quiroz, J. (2016): "México fue el noveno país más visitado del mundo en 2015, reconoce la OMT", *La jornada*, Martes 3 de mayo de 2016, p. 25.

³ SECTUR, Secretaría de Turismo, México (2013): *1er Informe de Labores 2012-2013*, México, SECTUR.

culturales del lugar son también susceptibles de una utilización turística sostenible. El turismo rural puede contribuir incluso a la transformación socio-cultural y física de las comunidades campesinas; su patrimonio natural y cultural (biótico y cognitivo) se abre así a un aprovechamiento recreativo (Sandoval Quintero, 2013)⁴.

Ese doble camino no está exento de dificultades. La apropiación y preservación del patrimonio biótico y cognitivo con finalidad bipolar (sobrevivencia y turismo) puede crear conflictos en las comunidades rurales. Una sensata ordenación territorial, endógena y participativa, podría mitigar esos presumibles efectos negativos y valorizar de modo sostenible los propios recursos a la vez que contribuye a mejorar las condiciones sociales de esas comunidades y preservar los valores ambientales del medio en el que viven.

En esta noticia damos cuenta del debate surgido en México sobre el empeño de los poderes públicos en ordenar debidamente la irrupción de agentes externos y el papel de las propias comunidades rurales ante el nuevo desafío: La consolidación sostenible del impulso creciente del turismo en los territorios rurales.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE ORDENACIÓN TERRITORIAL EN MÉXICO: UN MARCO IDÓNEO PARA EL DESARROLLO DE LAS COMUNIDADES RURALES

La Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)⁵, en 2005, apoyo la elaboración de un Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Territorial (fase de Caracterización del Territorio) y un Diagnóstico Funcional del Territorio, que estaba previsto culminase en 2007 con la Definición de Zonas de Atención Especial para la Ordenación del Territorio (Aguilar Martínez, 2007)⁶. Esta iniciativa de SEDESOL buscaba consolidar el territorio como una unidad de lo rural, lo ambiental y lo urbano, y generar un desarrollo equitativo social y comunitario. A la escala estatal se llevó a cabo una cobertura en el

⁴ Sandoval Quintero, M. A. (2013): "Estudio de impacto de políticas públicas en el turismo rural para las MiPyMes (2006-2012)", en C. G. García García, A. Pérez Vázquez, J. A. Pérez Sato, J. Salazar Ortiz, D. A. Ávalos de la Cruz y J. C. García Albarado (coords.), *Actualidades del Turismo Rural en México*, México, Instituto Literario de Veracruz.

⁵ SEDESOL (2010): *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, SEDESOL.

⁶ Aguilar Martínez, A. G. (2007): *Definición de Zonas de Atención Especial para la Ordenación del Territorio. Informe técnico del proyecto elaborado para la Dirección General de Desarrollo Territorial de la SEDESOL, en el marco del Convenio SEDESOL-Instituto de Geografía*, México, UNAM.

ordenamiento territorial en los 27 estados, delimitando los espacios que están ocupados por comunidades en el medio rural, a la vez que se diagnosticaban sus actividades agropecuarias y económicas.

Tanto el Sistema Nacional de Información, como el Diagnóstico Funcional del Territorio se enmarcan, a su vez, en el reglamento de Ordenamiento Ecológico de 2003. Este explicita el objetivo de determinar la «capacidad del territorio para sostener un determinado uso... Se presentan los diferentes subsistemas: natural, económico, social, urbano-regional, regionalización y diagnóstico funcional, resaltando los principales hallazgos» (González Medina, 2007)⁷. Es así que en el 2010 la SEDESOL detalló una guía metodológica para generar un ordenamiento territorial en los programas y planes municipales de México, sustentado todo ello en dos leyes sectoriales: La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, la cual está concebida como un instrumento de la política ambiental que regula el uso de suelo con énfasis en la protección y preservación del medio ambiente, y la Ley General de Asentamientos Humanos, la cual pretende ordenar el proceso de distribución de la población rural y sus actividades económicas (SEDESOL, 2010)⁸. En suma, el ordenamiento territorial es visto como una política para el desarrollo que involucra la organización social, sus actividades económicas, el uso del suelo y la conservación del medio natural.

Por otro lado, la Secretaría del Medio Ambiente y los Recursos Naturales (SEMARNAT) confeccionó un programa de Ordenamiento Ecológico General del Territorio (OEGT), el cual fue aprobado por decreto en septiembre de 2012 (SEMARNAT, 2012)⁹. Este programa busca generar lineamientos para la elaboración de manuales y guías metodológicas que apoyen los estudios de ordenamiento ambiental que dan cabida a la regulación de uso del suelo y las actividades productivas en el medio rural. Del mismo modo, la política sectorial del ordenamiento territorial hace uso del OEGT como un instrumento para determinar las medidas que impulsen la prevención y control de los efectos negativos provocados por el crecimiento de la población, y por lo tanto del número de asentamientos humanos en el medio natural (SEDESOL, 2010)¹⁰.

⁷ González Medina, L. A. et. al. (2007): "Temas de desarrollo local y regional en México", en J. I. Rionda Ramírez (coord.), *Memoria del curso*, Guanajuato, Universidad de Guanajuato.

⁸ SEDESOL (2010): *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, SEDESOL.

⁹ SEMARNAT (2012): *Acuerdo por el que se expide el Ordenamiento Ecológico General del Territorio*, México, Diario Oficial de la Federación.

¹⁰ *Idem*.

Un tema que no está contemplado en la normativa nacional o estatal, y que ha resultado particularmente exitoso, es el Ordenamiento Ecológico Comunitario, dentro del programa OEGT realizado por la SEMARNAT. Este instrumento ha sido especialmente utilizado para ejidos y comunidades forestales, al punto que la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) elaboró un manual para su ejecución. El método es relativamente simple y contempla la participación de los actores sociales para evaluar la aptitud o uso vocacional del territorio. Algunos autores consideran que es una experiencia muy fructífera, pero que plantea un problema en las atribuciones del orden municipal, al colisionar, no pocas veces, las decisiones de las comunidades campesinas con las emanadas de los órganos de gestión municipal (Sánchez, Casado y Bocco, 2014)¹¹.

LA PENETRACIÓN DEL TURISMO EN LOS TERRITORIOS RURALES EN MÉXICO: ¿OPORTUNIDAD PARA LAS COMUNIDADES O FACTOR DE DISENSIÓN?

El turismo, como uno de los principales motores de la actividad económica en el país, ha mostrado un dinamismo importante, con un crecimiento superior al promedio del conjunto de la economía. Llama la atención el caso de las zonas costeras, en donde, si bien se ha favorecido la inversión, se ha contribuido a detonar rápidamente una serie de actividades complementarias, que, sin embargo, no siempre son ambientalmente compatibles y no terminan de crear una fuente económica importante para las comunidades.

En general, los desarrollos turísticos tienen efectos muy significativos en la dinámica local por la inversión en infraestructuras y equipamientos, en el mantenimiento y conservación del patrimonio natural y cultural, así como por los impactos producidos en la diversificación de actividades económicas y en la generación de empleos (Navarro, Thiel y Romero, 2012)¹². Sin embargo, a la vez, se dan efectos no deseables de esos mismos desarrollos turísticos: crecimiento de la migración ante la expectativa de acceso al empleo; una mayor demanda

¹¹ Sánchez Salazar, M. T., Casado Izquierdo, J. M. y Bocco Verdinelli, G. (2014): *La política de ordenamiento territorial en México: de la teoría a la práctica. Reflexiones sobre sus avances y retos a futuro*, En: *la política de ordenamiento territorial en México*, México, INECC, pp. 19-44.

¹² Navarro Jurado, E., Thiel Ellul, D. y Romero Padilla, Y. (2012): "El impacto de los modelos turísticos dominantes en destinos litorales, Estudios de casos en Andalucía, el Caribe y Centroamérica", en M. Rivera Mateos, *Turismo responsable, sostenibilidad y desarrollo local comunitario*, Córdoba, Cátedra Intercultural, Universidad de Córdoba, AECIT, AACID y Unión Europea (POCTEFEX-BIOECONOMY), pp. 119-144.

de servicios públicos y vivienda; incremento de la especulación inmobiliaria y generación de asentamientos irregulares; uso intensivo de recursos naturales e incremento de la contaminación y de la vulnerabilidad ante desastres naturales; por último, un quebranto del cuadro financiero municipal que se ve impotente para asumir los gastos generados. La tasa de migración de mexicanos a Estados Unidos de América, por ejemplo, se ha mantenido en un constante crecimiento a partir del 2010, cifrándose en una cantidad cercana al 15% de la población mexicana la residente en aquel país (Fundación BBVA Bancomer, 2016)¹³.

El ordenamiento territorial podría ser, en este caso, un marco regulador sostenible con el fin de mejorar las condiciones de atractivo y accesibilidad a los sitios con potencial turístico, que, desde una perspectiva territorial, vinculen y hagan concurrentes las políticas públicas a la vez que, efectivamente, permitan generar beneficios sociales y atenuar impactos en el medio natural (SEDESOL, 2010)¹⁴.

La SEDESOL, precisamente, contempla, por un lado, al sector primario como el conjunto de actividades en las que los recursos naturales son aprovechados ya sea para la producción alimentaria o para generar materias primas. Considera la actuación en un amplio abanico de facetas, con el fin de mejorar el sistema productivo: superficie, régimen de tenencia, producción, empleo generado, comercialización, medios de producción y exportación, entre otros. Esa misma secretaría quiere impulsar la transformación de las materias obtenidas en el propio sector primario y su oferta en el mercado en la mejor condición posible. Por otro lado, para el caso del turismo, sugiere que es conveniente ampliar la oferta en términos de recursos naturales, patrimoniales y culturales, alojamiento, interrelaciones con otras actividades a tenor y en consonancia con la demanda turística (SEDESOL, 2010)¹⁵.

Conforme crece el interés por la consolidación económica del turismo en México, los Organismos Internacionales y algunas Organizaciones de la Sociedad Civil han insistido en la necesidad de avanzar en la diversificación del sector, señalando la oportunidad de aprovechamiento recreativo de los recursos naturales y culturales de las comunidades rurales, como un potencial producto turístico (Pérez, Zizumbo y Romero, 2011)¹⁶. El principal argumento

¹³ Fundación BBVA Bancomer (2016): *Situación Migración México*, México, Reporte.

¹⁴ SEDESOL (2010): *Guía metodológica para elaborar programas municipales de ordenamiento territorial*, México, SEDESOL.

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ Pérez Ramirez, C., Zizumbo Villarreal, L. y Romero Contreras, T. (2011): "El turismo como intervención e implicaciones para las comunidades rurales", *Gestión Turística*, 16, pp. 229-264.

que justifica su intervención se dirige, primordialmente, a la ineludible necesidad de mejorar las condiciones de vida de esas comunidades rurales, priorizándolo por encima de importantes impactos socioculturales y físicos.

Si bien la reforma, en 1992, del Artículo 27 de la Constitución, ha favorecido la fragmentación y comercialización de la propiedad social de la tierra, propiciando la incorporación de las tierras ejidales y comunales al mercado turístico, en ocasiones, el interés por del desarrollo de esta actividad en el medio rural todavía encuentra obstáculos por el hecho de que las comunidades campesinas desean mantener la propiedad colectiva de los recursos y son reticentes a su desaparición. Estas han decidido dar continuidad a sus formas de organización social y productiva, evitando así lo que entienden como posible fragmentación de su territorio que abriría la puerta a la comercialización inmobiliaria con beneficios particulares y a la realización de emprendimientos turísticos que amenazan su modo de vida. Aun así, «existen otras estrategias que agentes externos han impulsado para poner en valor el patrimonio que las comunidades rurales resguardan» (Pérez, Zizumbo y Romero, 2011)¹⁷.

Estos agentes externos han promovido, por ejemplo, la creación de Áreas Naturales Protegidas dentro de las cuales se generan otras figuras de intervención, definidas por la Ley General de Turismo de 2009, como las Zonas de Desarrollo Turístico Sustentable (ZOTUS), que pueden ser decretadas sobre territorios de propiedad ejidal y comunal, canalizando apoyos económicos y asesoría técnica para la actividad turística rural (Monterroso y Zizumbo, 2009¹⁸; Pérez, Zizumbo y Romero, 2011¹⁹). Las ZOTUS se hacen valer de instrumentos como el Programa de Ordenamiento Turístico del Territorio, el cual tiene «un enfoque social y territorial con criterios ecológicos que permitan conocer e inducir el uso del suelo y las actividades productivas con el propósito de lograr el aprovechamiento ordenado y sustentable de los recursos turísticos (...) de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de medio ambiente y asentamientos humanos» (Cámara de Diputados, 2013)²⁰.

¹⁷ *Idem*.

¹⁸ Monterrosa, N. y Zizumbo, L. (2009): "La reconfiguración neoliberal en los ámbitos rurales a partir del turismo: ¿avance o retroceso?", *Convergencia*, 16/50, pp. 133-164.

¹⁹ Pérez Ramírez, C., Zizumbo Villarreal, I. y Romero Contreras, T. (2011): "El turismo como intervención e implicaciones para las comunidades rurales", *Gestión Turística*, 16, pp. 229-264.

²⁰ Cámara de Diputados. (2013): "La nueva ley general de turismo aportará las bases para detonar el avance del país", *Boletín*, 4074, p. 15.

En suma, esta es la dinámica, «...comienzan primero las áreas naturales protegidas y luego, como compensación llega el turismo [...] que las “recupera” para hacer de ellas un producto más» (Dachary y Arnaiz, 2009)²¹. Esto supone, de hecho, una subvaloración de las condiciones particulares de cada territorio, que ha primado la creación de un destino recreativo en atención a las demandas de un contexto externo más amplio. Con esto, se promueve la adaptación e incorporación de la población a otras actividades, promoviendo el turismo como alternativa económica, impulsando las estrategias de desarrollo económico y la conservación de los recursos naturales, siendo coherente así con las orientaciones establecidas en el contexto de la nueva ruralidad (Pérez, Zizumbo y Romero, 2011)²².

A nuestro parecer, el sistema comunal de posesión de la tierra es uno de los elementos de mayor significado en este nuevo marco. La propiedad colectiva de sus recursos asegura, en principio, el acceso equitativo para todos los habitantes del lugar; más, al introducir una nueva actividad económica, pueden verse fragmentados los bienes comunes por parte de los grupos de poder en el seno de la propia comunidad, convirtiendo, de hecho, el territorio en una propiedad privada. Esta contradicción es un importante desafío que, una vez más, el ordenamiento territorial sensato quizás pudiera solucionar.

La introducción o impulso, en dicho proceso, de una nueva actividad económica, como el Turismo Rural, genera, como acabamos de decir, confrontaciones dentro de las comunidades rurales, provocando que exista, en algunas ocasiones, una dura fricción entre desarrollo turístico e intervención en el manejo de sus recursos naturales enmarcados en su territorio. Además, se ha observado un incremento de la inestabilidad social en los mecanismos de interacción intercomunitario, comunitario e incluso entre los actores locales, manifestándose esta inestabilidad en la disputa por el aprovechamiento de un mismo territorio de interés turístico, en el control en el desarrollo de la actividad en el interior de las estructuras organizativas, o en la aparición de rivalidades por la prestación de un servicio y su correspondiente captación de los ingresos generados.

Cabe destacar la posición que han asumido en México algunos Organismos Internacionales, determinadas dependencias del gobierno Federal, e incluso

²¹ Dachary, A. y Arnaiz, S. (2009): “Pueblos originarios y turismo en América Latina, la conquista continúa”, *Estudios y Perspectivas en Turismo*, 18/1, pp. 69-91.

²² Pérez Ramírez, C., Zizumbo Villarreal, L. y Romero Contreras, T. (2011): *El turismo como intervención e implicaciones para las comunidades rurales*, España, *Gestión Turística*, 16, pp. 229-264.

Organizaciones de la Sociedad Civil. Desde el punto de vista de estas instituciones los impactos que está generando la fragmentación de *facto* del territorio comunal son evidentes; al mismo tiempo, el debilitamiento de las estructuras organizativas locales, la refuncionalización económica y la apertura al exterior han marcado serias confrontaciones comunitarias por el aprovechamiento recreativo de los recursos.

El turismo rural, contemplado como una imposición de los intereses de agentes externos que buscan la comercialización de los recursos y la obtención de un lucro inmediato, puede conllevar la construcción social de una acción colectiva para la defensa del territorio. Puede ocurrir que, al identificar la potencialidad económica del medio rural, se genere una serie de confrontaciones contra el gobierno y el sector empresarial, debido a la expropiación de *facto* del territorio. La integración de los actores sociales en la lucha contra este nuevo «adversario» se plantea en las comunidades rurales como una respuesta a la exclusiva utilidad económica de su patrimonio por parte de este. La defensa de la propiedad y la conservación de sus recursos o formas tradicionales de vida, puede ser una vía para llevar a cabo su inclusión en los procesos de planificación y, sobre todo, en la administración de los beneficios directos que la actividad genere.

Por otra parte, también se ha observado que cuando el turismo se introduce como actividad económica en una región que integra dos o más localidades colindantes, que comparten similares recursos naturales o culturales y muestra un mismo interés por la atracción de turistas y visitantes, suelen generar tensiones sociales por la rivalidad y competencia del mercado, y hasta puede derivar en conflictos intercomunitarios. Además, conforme avanza la penetración del turismo rural en el modo de producción local, aparece la disputa en el interior de las propias comunidades, la cual se manifiesta tanto en la confrontación estructural por el control de la actividad, como en la búsqueda de beneficios individuales sobre el interés compartido. Ello supone mayor fragilidad de la cohesión social y un deterioro del interés colectivo por el bienestar.

Frente a estos impactos que acabamos de describir sucintamente, el turismo también puede dar paso a la construcción de estructuras organizativas como mutualidades o cooperativas que, bajo esquemas de reciprocidad en los compromisos y responsabilidades asumidas, pretenden la participación sumada y la nivelación económica de la población. Su desarrollo espontáneo basado en las capacidades de cada individuo puede mitigar las condiciones de inequidad y el desarrollo desigual en las comunidades. Y es justamente en este contexto cómo el turismo rural participativo puede encontrar espacio para su

afirmación y evitar así el disímil aprovechamiento de los espacios para el desarrollo de esta actividad, que, como hemos señalado antes, puede propiciar el acaparamiento y la acumulación de capital en determinado grupo.

Debe señalarse que, aun cuando los pobladores de una misma comunidad compartan similares intereses en función de la prestación de servicios turísticos y cuenten con el respaldo de la lógica comunitaria y la posesión colectiva para su participación en la actividad, no siempre están en igual condición semejantes para operar un determinado emprendimiento. Sus capacidades económicas suelen ser distintas como resultado de la incorporación de algunos miembros de la unidad familiar al trabajo asalariado o su participación en los procesos migratorios con fines laborales. Esto último permite la generación de excedentes económicos que serán empleados por parte de los beneficiados para la adquisición de equipo, mobiliario e insumos requeridos para ofertar determinado servicio al turismo y así hacer aflorar ciertos desequilibrios entre unos emprendimientos y otros.

EL DEBATE SIGUE ABIERTO

El turismo en el medio rural mexicano, a pesar de no formar parte de las líneas prioritarias de las políticas del desarrollo rural, o siendo su presencia de escasa relevancia, ha aflorado con una fuerza significativa que, desde abajo, moviliza a los propios actores locales que ejercen el poder comunal en el manejo y control de sus recursos; este impulso ha hecho posible la dinamización de las localidades hasta generar infraestructuras y equipamientos, contribuir a la conservación del patrimonio natural y cultural e incidir en la diversificación de actividades económicas de la comunidad. Por otro lado, los efectos negativos no son ajenos a estas comunidades, que viven serias dificultades por la confrontación entre quienes tienen interés tan solo en participar en la actividad de un modo no lucrativo y quienes tienen verdaderas posibilidades de ser beneficiados por su mejor posicionamiento; esto, en consecuencia, tiende a ampliar las desigualdades existentes.

La irrupción de los agentes externos que han diseñado estrategias para impulsar el turismo rural en México es un hecho, derivándose de ello un debilitamiento de las comunidades rurales, y hasta una amenaza para su forma de vida. Estas acciones conllevan necesariamente la fragmentación de la lógica comunitaria, provocando el distanciamiento de los intereses colectivos, el posible incremento de conflictos entre los campesinos y la división, en suma, de la comunidad rural.

Así pues, frente a la opción economicista, depredadora y aniquiladora de las estructuras tradicionales de las comunidades rurales por parte de agentes externos, parece abrirse un nuevo horizonte, no exento de dificultades, en el que desde las propias organizaciones humanas de los territorios rurales se propicia un turismo rural endógeno y participativo de tal manera que la valoración del patrimonio natural y cultural no colisione frontalmente con la tradición recibida. Las instituciones que desarrollan una seria investigación en este campo, universidades y centros superiores, deberían esforzarse en colaborar con este movimiento y aportar metodologías, conceptos y capacitaciones que hagan posible el éxito de esta opción.

Mayra Antonieta Sandoval Quintero

Colegio de Postgraduados, México

mayrasq@hotmail.com

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-7035-8652>

Silvia Pimentel Aguilar

Colegio de Postgraduados, México

silviapimentel@colpos.mx

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0003-1400-9340>

Arturo Pérez Vázquez

Colegio de Postgraduados, Veracruz

parturo@colpos.mx

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-8440-7814>

Miguel Jorge Escalona Maurice

Colegio de Postgraduados, México

escalona@colpos.mx

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0001-7450-2714>

José Sancho Comíns

Universidad de Alcalá, Madrid

jose.sancho@uah.es

ORCID iD: <http://orcid.org/0000-0002-1777-8498>